

*Herbert Obinger/Stefan Traub/Andreas Etling/
Karsten Mause/Carina Schmitt/Katharina Schreeb/
Philipp Schuster*

Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Eine Zwischenbilanz

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz zieht eine Zwischenbilanz des Rückzugs des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten in der OECD Welt seit 1980. Wir präsentieren einen kritischen Überblick über empirische Studien zu den Bestimmungsfaktoren der nationalen Unterschiede in den Bereichen Privatisierung, Subventionszahlungen und Regulierung. Wir zeigen, dass erhebliche Forschungslücken bestehen und skizzieren abschließend Wege für die künftige Forschung, um zu einem umfassenderen Bild der Entwicklung des unternehmerisch tätigen Staates zu gelangen.

Schlagerworte: Privatisierung, Regulierung, Subventionen, OECD

Abstract

The Retreat of the State from Entrepreneurial Activities. An Upshot

This paper takes stock of the retreat of the state from entrepreneurial activities in the OECD world since 1980. We present and critically examine empirical findings of comparative inquiries on the factors influencing cross-national differences in terms of privatization, subsidization and regulation. We demonstrate that there are many open issues and sketch promising avenues for future research in order to obtain a more comprehensive picture of the development of the entrepreneurial state in advanced democracies.

Key words: Privatization, Regulation, Subsidies, OECD

1. Einleitung

Der Wandel von Staatlichkeit in entwickelten Demokratien ist seit längerem Gegenstand sowohl empirischer Forschung als auch kontroverser Debatten (*Schuppert* 2008; *Geneschel/Leibfried* 2008). Ein Bereich staatlicher Aktivität, in dem einhellig ein Staatswandel konstatiert wird, ist die unternehmerische Tätigkeit des Staates. Während sich in der Nachkriegszeit in fast allen westlichen Demokratien große Teile der netzbasierten Daseinsvorsorge (*Forsthoff* 1938) und nicht selten auch strategisch wichtige Industriebetriebe sowie Banken im Eigentum der öffentlichen Hand befanden, setzte ab den 1980er Jahren eine Privatisierungswelle ein, die zu einem massiven Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten geführt hat. Erst die globale Finanzkrise im Jahr 2008 markierte eine Trendwende. Die seitdem aufgespannten Rettungsschirme für den Finanzsektor sowie die vereinzelte Teilverstaatlichung von Industriebetrieben und Finanzinstituten sind Beleg für eine zumindest vorübergehende Wiederkehr des unternehmerisch tätigen Staates.

Diese Zäsur bildet den Anlass für eine Rückschau auf die Entstaatlichungspolitik in 21 OECD-Demokratien seit 1980. Welche Prozesse und Akteure haben den Staatswandel angestoßen und wie können die nationalen Unterschiede in der Entstaatlichungspolitik erklärt werden? Diese Fragen sollen mit einer umfassenden Bestandsaufnahme des Forschungsstandes beantwortet werden. Wir zeigen in der Folge, dass alle zentralen Bereiche der unternehmerisch relevanten Aktivitäten des Staates (Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, Finanzierung und Regulierung) von einer grundlegenden Transformation betroffen waren, über deren Verlaufsmuster in der Literatur weitgehend Konsens herrscht. Weitaus weniger Übereinstimmung besteht über die Antriebskräfte, die diesen Wandel angestoßen haben, sowie über die Faktoren, welche die länderspezifischen Unterschiede erklären. Zudem bestehen erstaunliche Forschungslücken.

Wir betrachten unternehmerische Tätigkeiten im sekundären und tertiären Sektor, wobei wir uns auf marktförmig handelbare Güter und Dienstleistungen beschränken. Ausgeblendet von der Analyse bleiben neben dem Agrarsektor damit auch nicht handelbare Güter wie Kultur und Umweltschutz, der Sozial- und Steuerstaat, klassische hoheitliche Bereiche (z.B. Verteidigung, innere Sicherheit) sowie meritorische Güter wie Gesundheit und Bildung, die großteils immer noch überwiegend von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden.

2. Erklärungsansätze

Tabelle 1: Theorieansätze zur Erklärung des Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten

Theorieansatz	Kernaussage	Beispiele	Zumeist unterstellte Hypothese bezüglich Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten
Akteurszentrierte Theorien	Akteurspräferenzen und Machtressourcen von Akteuren prägen Politikerergebnisse	Parteien, Interessenverbände	Linksparteien und Gewerkschaften bremsen Wandel
		Lobbygruppen	Rent-Seeking erschwert Deregulierung und Subventionsabbau
Institutionelle Theorien	Institutionen beeinflussen den Handlungsspielraum für Akteure, Akteurskonstellation sowie Akteurspräferenzen	Vetopunkte/-spieler	Status-Quo-Bias von Vetospielern
		System der Interessenvermittlung	Korporatismus bremst Wandel wegen informeller Vetoposition der Gewerkschaften
		Rechtsfamilien	Unterschiedliche Rechtstraditionen konstituieren unterschiedliche hohe Hürden für Wandel
Funktionalistische Theorien	Problemdruck, Wirtschaftsstruktur und technologischer Wandel als Impulsgeber für Politikwandel	Staatsverschuldung, geringes Wirtschaftswachstum	Ungünstige ökonomische Performanz und technologische Veränderungen begünstigen Wandel
Politikerblasttheorie	Politikerbe konturiert Politikwandel	Positive Feedbackeffekte erzeugen Pfadabhängigkeit, negative Feedbackeffekte können Policywandel anstoßen	kontingent je nachdem, ob negative oder positive Feedbackeffekte vorherrschen
Theorien zu internationalen Einflüssen	Ereignisse, Prozesse und Akteure jenseits des Nationalstaates beeinflussen nationale Policies	Wirtschaftliche Globalisierung, Europäische Integration, exogene Schocks	Unklar: a) Systemwettbewerb und Europäisierung befördern Rückzug des Staates b) Hohe Weltmarktintegration erzeugt innenpolitische Nachfrage nach Kompensation bzw. Protektionismus

In der sozialwissenschaftlichen Literatur gibt es mindestens fünf Theoriestränge, aus denen empirisch überprüfbare Hypothesen zu den Bestimmungsfaktoren des Wandels staatlicher unternehmerischer Tätigkeiten gewonnen werden können. Aus Platzgründen sollen nur elementare Aspekte dieser Theorieansätze in stilisierter Form dargestellt werden (Tabelle 1).

Die Auflistung in Tabelle 1 ist alles andere als vollständig. Diese Theoriesätze stehen zudem nicht notwendigerweise in Konkurrenz zueinander, sondern sind eher komplementär zu verstehen. So ist davon auszugehen, dass Globalisierung oder Ungleichgewichte in der wirtschaftlichen Performanz Probleme erzeugen, die von politischen Akteuren in Abhängigkeit ihrer Präferenzen gelöst und in spezifischen institutionellen Kontexten umgesetzt werden müssen.

3. Empirische Befunde

Staatswandel in der Bereitstellung: Privatisierung

Traditionellerweise wird in der Literatur mit der formellen, materiellen und funktionalen Privatisierung zwischen drei Formen von Privatisierung differenziert (Mayer 2006).

Formelle Privatisierung

In der Nachkriegszeit war es insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge üblich, Güter und Dienstleistungen durch öffentliche Unternehmen bereitzustellen, die unmittelbar in die Verwaltung eingegliedert waren (Lane 2000, S. 5). Im Zuge umfassender Reformen des öffentlichen Sektors wurden diese Unternehmen jedoch in vielen Ländern aus der Verwaltung ausgegliedert und in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt (OECD 2005b, S. 107). Diese Umwandlung in eine privatrechtliche Organisationsform wird als formelle Privatisierung bezeichnet (Lane 1997, 2000; Kämmerer 2001; Schuppert 1997). Das wesentliche Motiv für die Organisationsprivatisierung bestand typischerweise darin, die Effizienz öffentlicher Unternehmen und die Qualität ihrer Dienstleistungen zu erhöhen (OECD 2005a, 2005b; Lane 1997, 2000; Thynne 1994).

In der Forschungsliteratur setzte sich bislang die Rechtswissenschaft am intensivsten mit formeller Privatisierung auseinander. Dabei stehen der allgemeine rechtliche Rahmen für den Rechtsformwandel sowie die mit unterschiedlichen Organisationsformen einhergehenden rechtlichen Besonderheiten im Mittelpunkt. Allerdings wird formelle Privatisierung nicht länderübergreifend untersucht, sondern die Forschung beschränkte sich vorrangig auf jene Länder, die zwischen privatem Recht und öffentlichem Recht als Sonderrecht des Staates unterscheiden (Blanke/Trümmer 2008; Waffler 2002; Kämmerer 2001; Storr 2001; Gramm 2000; Püttner 1985).

Die ökonomische Literatur konzentriert sich hingegen auf den Vergleich der Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen. Argumentiert wird, dass durch die Organisationsumwandlung die Zielfunktion des Unternehmens von der Wohlfahrts- zur Profitmaximierung verschoben wird und dadurch über eine veränderte Anreizstruktur Effizienzgewinne generiert werden (Bös 1986, 1987, 1991; Blankart 1987; Mühlenkamp 2001, 2006). Damit steht weniger die Erklärung, sondern vielmehr der Privatisierungseffekt im Mittelpunkt des Forschungsinteresses.

Die Politikwissenschaft beleuchtet formelle Privatisierung v.a. aus dem Blickwinkel des New Public Managements. Der Fokus liegt hier auf der Änderung des Governance-Modus durch die Einführung marktgesteuerter öffentlicher Dienstleistungsproduktion. Sind politische und administrative Akteure vor der formellen Privatisierung meist direkt an Unternehmensentscheidungen beteiligt, üben sie nach der Umwandlung in eine GmbH oder Aktiengesellschaft nur noch indirekt über ihre Rolle als stellvertretende Gesellschafter oder Anteilseigner Kontrolle auf das Unternehmen aus (*Lane* 1997, 2000; *PI-QUE* 2009; *Pollitt/Bouckaert* 2004; *Pollitt* u.a. 2007; *König* 1997; *Lynn* 2005). Formelle Privatisierung wird jedoch meist nicht näher gesondert betrachtet, sondern nur als ein Instrument unter vielen genannt.

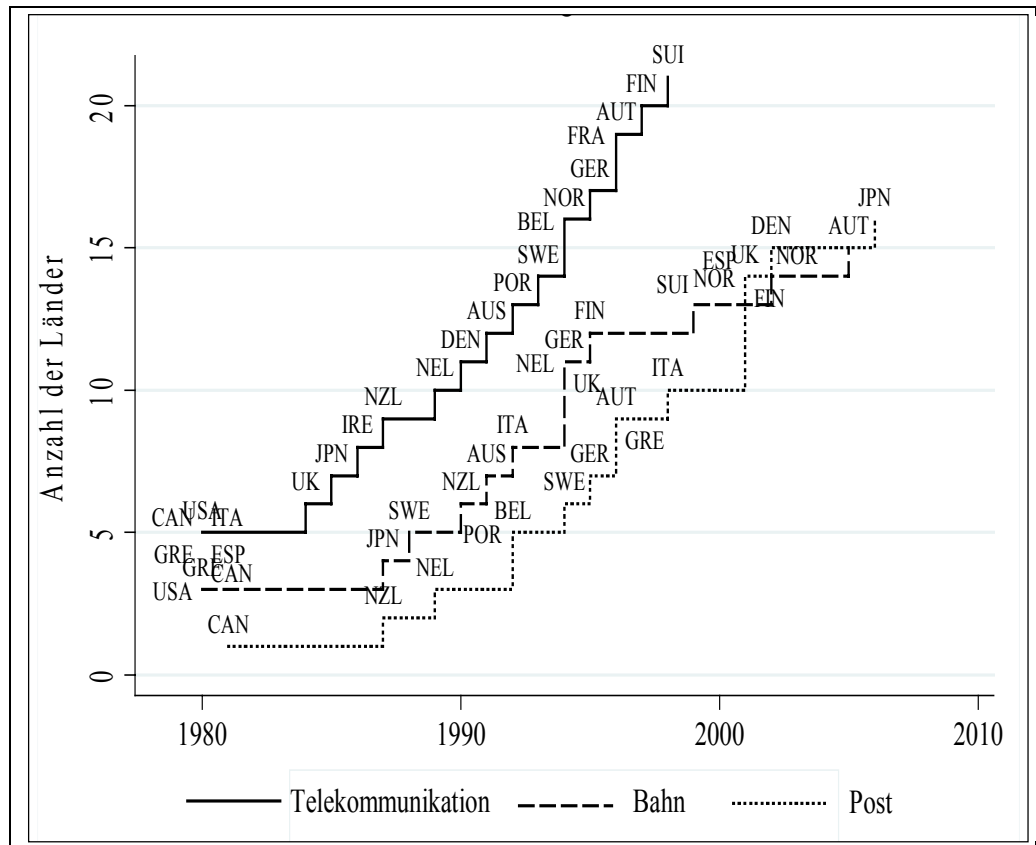
Insgesamt zeichnet sich die Literatur dadurch aus, dass in den einzelnen Disziplinen und unter Verwendung verschiedener Labels lediglich Teilaspekte formeller Privatisierung untersucht werden. Eine systematische disziplinenübergreifende Untersuchung formeller Privatisierung fehlt vollständig. Darüber hinaus wird die empirische Forschung insbesondere in der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur durch Fallstudien dominiert. Vergleichsstudien zur formellen Privatisierung, die auf größeren Fallzahlen basieren, sind hingegen Mangelware. Makro-quantitative Untersuchungen fehlen gänzlich.

Auf Basis der Fallstudien können jedoch ungeachtet nationalstaatlicher Besonderheiten zwei Typen formeller Privatisierung identifiziert werden: Zum einen die Umwandlung einer unselbständigen Verwaltungseinheit in ein spezialrechtliches oder öffentlich-rechtliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Zum anderen die Transformation eines spezialrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen in ein privatrechtliches Unternehmen (z.B. Aktiengesellschaft). Im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Unternehmen, die in erster Linie am Gemeinwohl orientiert sind, sind Unternehmen des Privatrechts nur noch dem Unternehmenswohl verpflichtet. Sie unterliegen zudem einer harten Budgetrestriktion (*OECD* 1998).

Gerade mit Blick auf die formelle Privatisierung sind große länder- und sektorenspezifische Unterschiede zu beobachten. Grafik 1 veranschaulicht dies für 21 OECD-Länder am Beispiel von drei klassischen Daseinsvorsorgebereichen (Telekommunikation, Post und Bahn). Die horizontale Achse bildet den Zeitverlauf ab, während die vertikale Achse die kumulierte Anzahl der Länder darstellt, die den formellen Privatisierungsprozess durch die Umwandlung in ein privatrechtliches Unternehmen abgeschlossen haben bzw. wo die Unternehmen immer schon privatrechtlich organisiert waren.

Es ist deutlich zu erkennen, dass sich in den 1990er Jahren privatrechtliche Unternehmensformen durchgesetzt haben. Wurden im Telekommunikationssektor 1980 lediglich in fünf Ländern Telekommunikationsdienstleistungen durch privatrechtliche Unternehmen bereitgestellt, ist dieser Sektor heute in allen 21 OECD-Ländern formell privatisiert. Auch im Bahn- und Postsektor ist dieser Trend, wenn auch in schwächerem Ausmaß, klar feststellbar. Die so genannte „In-House-Production“ durch eine Verwaltungseinheit oder durch ein öffentlich-rechtliches Unternehmen bildet auch hier ein Auslaufmodell, das nur noch in sechs (Bahn) bzw. fünf (Post) der 21 Länder vorzufinden ist. Ungeachtet der zunehmenden Verbreitung formeller Privatisierung sind jedoch sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Sektoren erhebliche Unterschiede zu erkennen, die bislang aber nicht systematisch untersucht wurden.

Grafik 1: Formelle Privatisierung in 21 OECD-Ländern seit 1980

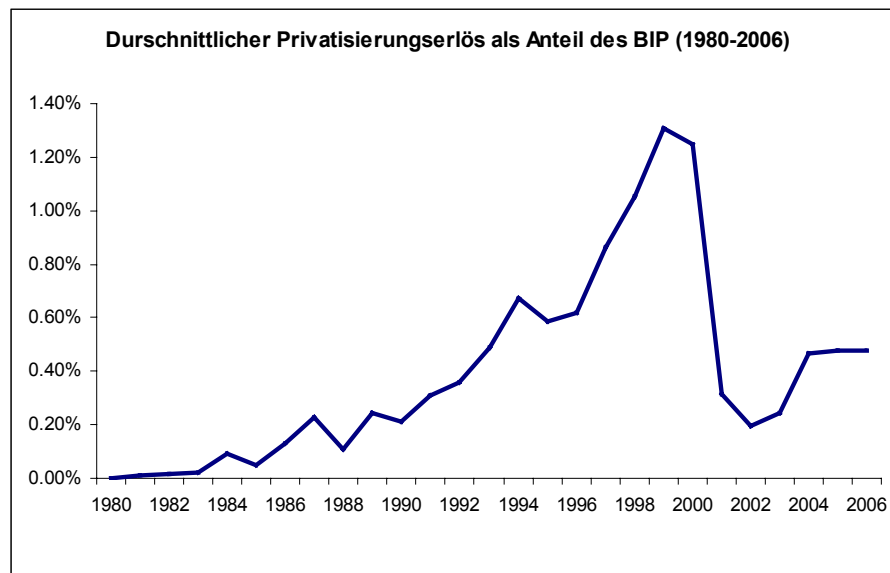


Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis von Informationen, die von den zuständigen nationalen Ministerien zur Verfügung gestellt wurden.

Materielle Privatisierung

Die formelle Privatisierung bildet typischerweise eine Voraussetzung für eine materielle Privatisierung, also den Verkauf von Anteilen öffentlicher Unternehmen an private Akteure. Insofern ist es wenig überraschend, dass auch die materielle Privatisierung in den 1990er Jahren sprunghaft angestiegen und in den späten 1990er Jahren einen Höhepunkt erreicht hat (Grafik 2).

Grafik 2: Privatisierungserlöse in 14 EU-Ländern (Durchschnitt) in Prozent des BSP (1980-2006)



Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich allerdings zum Teil massive länderspezifische Unterschiede in der Privatisierungsintensität, deren Erklärung im Zentrum zahlreicher empirischer Studien steht (Tabelle 2).

Tabelle 2: Determinanten materieller Privatisierung

Autoren	Privatisierungs-indikator	Sample	Zeit-raum	Design	Determinanten (signifikant)
Boix (1997)	Privatisierungserlöse zum BIP	OECD Län-der (Bevölke-rung > 1 Mio. Einwohner)	1979-1992	Quer-schnitt	Linksregierungen (-) Regierungskoalitionen (-) Wirtschaftswachstum (-) Mehrheitsregierungen (+)
Bortolotti et al. (2001)	Privatisierungsverkäufe zur Anzahl heimisch gelisteter Firmen	49 Länder	1977-1996	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Defizit (+) Rechtsregierungen (+)
	Privatisierungserlöse im Verhältnis zur Bevölkerung	49 Länder	1977-1996	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Glaubwürdigkeit (+) Aktienmarktliquidität (+)
	Landesdurchschnitt des kumulativ privatisierten Bestandes	49 Länder	1977-1996	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Defizit (-) Aktienmarktliquidität (+) Kreditmarktrestriktionen (-) Rechtsprechung (+) Deutsche Rechtsfamilie (-)
	Wertpapieremissionen zu gesamten Verkäufen	49 Länder	1977-1996	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Defizit (+) Rechtsregierungen (+) Französische Rechtsfamilie (-)

Autoren	Privatisierungs-indikator	Sample	Zeit-raum	Design	Determinanten (signifikant)
Bortolotti et al. (2003)	Privatisierungsdummy	34 Länder	1977-1999	Panel	Pro Kopf BIP (+) Rechtsregierungen (+) Demokratische Institutionen (+) Vorjahres Defizit (+) Vorjahres Aktienmarktkapitalisierung (+) Vorjahres Aktienmarkt "Turnover Ratio" (+) Deutsche Rechtsfamilie (-)
	Privatisierungserlöse zum BIP	34 Länder	1977-1999	Panel	Aktienmarkt "Turnover Ratio" (+) Wertpapieremissionen zu gesamten Transaktionen (-)
Brune et al. (2003)	Privatisierungserlöse als Teil des BIP von 1985	96 Länder	1985-1999	Querschnitt	Anfangsbestand des öffentlichen Sektors (+) Defizit (+) IWF Obligationen (+) Ostasien und Pazifik (+)
	Privatisierungstransaktionen	96 Länder	1985-1999	Querschnitt	BIP pro Kopf (+) Anfangsbestand des öffentlichen Sektor (+) Aktienmärkte (+) IMF Obligations (+) Osteuropa und Zentralasien (+) Mittlerer Osten und Nordafrika (-)
	Jährliche Privatisierungserlöse	95 Länder	1985-1999	Panel	Anfangsbestand des öffentlichen Sektor (+) Aktienmärkte (+)
	Gewichteter Durchschnitt des verkauften Kapitals	34 Länder	1977-1999	Panel	Aktienmarktkapitalisierung (+) Französische Rechtsfamilie(-) Deutsche Rechtsfamilie (-) Wertpapieremissionen zu gesamten Transaktionen (-) Bevorstehende Wahlen (-)
Fink/Schneider (2005)	Infrastrukturquotient	18-26 OECD Länder	1970-2000	(zusammengefasster) Querschnitt	Rechtsregierungen in 1980 (+) Korporatismus (-) für Telekommunikation Finanzmarktoffenheit (+)
Belke et al. (2006)	Privatisierungserlöse zum BIP	14 EU Länder	1989-2000	Panel	Vorjahres Wirtschaftswachstum (-) Vorjahres Arbeitslosenquote (+) Vorjahres Defizit (+) Ökonomische Freiheit (-) Rechtsregierungen (+) Grad an Föderalismus (-) Vorjahres Anteil von Exporten und Importen am GDP (+) Anfangsbestand des öffentlichen Sektors (+)
Schneider/Häge (2008), Häge/Schneider (2005)	Infrastrukturquotient	20 OECD Länder	1983-2000	Querschnitt	Linksregierungen (-): nicht robust EU Mitgliedschaft (+)
Zohlnhöfer et al. (2008)	Privatisierungserlöse zum BIP	EU 14; 21 OECD Länder	1990-2000	Querschnitt; Panel (EU)	Linksregierungen (-) für OECD, ohne Australien Defizit (+) Wirtschaftswachstum (-): für OECD Streik (-) Anfangsbestand des öffentlichen Sektor (+) Institutionelle Fragmentierung (-)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Eine der ersten international vergleichenden Studien betont die Rolle politischer Faktoren (Boix 1997). Für ein OECD Sample und den Zeitraum zwischen 1979 und 1992 wird gezeigt, dass Linksparteien die Wahrscheinlichkeit einer Privatisierung reduzieren. Institutionelle Variablen sind insofern relevant, als Einparteienregierungen höhere Privatisierungserlöse als Koalitions- und Minderheitsregierungen erzielen. Weiterhin konstatiert Boix einen negativen Zusammenhang zwischen der ökonomischen Performanz und dem Privatisierungsvolumen. Bortolotti u.a. (2001, 2003) untersuchen materielle Privatisierung für zwei große internationale Stichproben und verschiedene abhängige Variablen. Auch sie finden einen negativen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und materieller Privatisierung und zeigen, dass rechtsgerichtete Regierungen eher zu Privatisierungen neigen. Außerdem finden sie Evidenz, dass die Anzahl der durchgeführten Transaktionen unabhängig von der Größe der Volkswirtschaft und des öffentlichen Sektors am Beginn der Untersuchungsperiode ist. Liquide Aktienmärkte und die Glaubwürdigkeit der Regierung spielen für die Privatisierungserlöse eine große Rolle. Die Höhe des öffentlichen Haushaltsdefizits beeinflusst Größe und Typ des Verkaufs, da fiskalischer Problemdruck die Wahrscheinlichkeit eines Direktverkaufes („Private Sale“) gegenüber einem indirekten Verkauf („Public Sale“) erhöht. Schließlich finden die Autoren, dass die Rechtstradition eines Landes den Privatisierungsprozess und damit die erzielten Erlöse beeinflusst.

Die Relevanz des IWF für materielle Privatisierung wird von Brune u.a. (2003) für ein großes Ländersample untersucht. In verschiedenen Modellspezifikationen und Samples wird gezeigt, dass ein konditionaler Druck seitens des IWF Privatisierungen begünstigt. Darüber hinaus finden die Autoren einen positiven signifikanten Einfluss von Aktienmärkten, des öffentlichen Haushaltsdefizits und der Ausgangsgröße des öffentlichen Sektors auf Privatisierungen.

Zohlnhöfer u.a. (2008) analysieren die Determinanten materieller Privatisierung für EU-Mitgliedsstaaten und OECD-Länder. Für die EU-Staaten werden keine Parteeffekte festgestellt. Dieses Ergebnis deckt sich mit einer früheren Studie von Zohlnhöfer/Obinger (2005), in der gezeigt wird, dass der Parteeinfluss über die Zeit abnimmt. Belke u.a. (2006) konstatieren hingegen signifikante Parteidifferenzen. Von den von Zohlnhöfer u.a. (2008) getesteten ökonomischen Variablen erreicht nur das Haushaltsdefizit empirische Signifikanz. Die Ausgangsgröße des öffentlichen Unternehmenssektors, institutioneller Pluralismus und die Streikintensität sind weitere signifikante Determinanten von Privatisierung.

Besonders intensiv wurden die Bereiche der Daseinsvorsorge untersucht (Fink/Schneider 2004; Häge/Schneider 2004; Schneider u.a. 2005; Schneider/Häge 2008). Schneider u.a. (2005) finden für diese Sektoren empirische Evidenz, dass Parteidifferenzen über die Zeit verschwinden. Obwohl sie einen Vetospielereffekt im Elektrizitätssektor nachweisen können, reichen institutionelle Faktoren insgesamt nicht aus, um Privatisierung sektorübergreifend zu erklären. Internationale Kapitalströme erklären demgegenüber einen erheblichen Teil der Privatisierungsaktivitäten.

Trotz der berichteten Divergenzen liefern die Studien ausreichend Evidenz dafür, dass politische, ökonomische und institutionelle Faktoren die Unterschiede in der Privatisierungsintensität erklären. Die inkonsistenten Befunde sind vermutlich Unterschieden im Forschungsdesign (Länderauswahl und Untersuchungszeitraum), der Operationalisierung und dem verwendeten Verfahren der Datenanalyse geschuldet. Materielle Privatisierung wird zumeist über die erzielten Privatisierungserlöse gemessen (vgl. Boix 1997; Bortolotti u.a. 2003; Zohlnhöfer u.a. 2008; Belke u.a. 2006). Dieser Indikator besitzt aber insofern Schwächen, als die Privatisierungserlöse von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden.

So haben einige Studien gezeigt, dass der Aktienpreis durch politische Faktoren strategisch beeinflusst wird und sich oft unter dem Marktwert befindet (*Perotti/Guney* 1993; *Perotti* 1995; *Lopes Di Silanes* 1997; *Jones u.a.*, 1999; *Biais/Perotti* 2002). Weiterhin werden Aktienpreise vornehmlich aus den Erwartungen über zukünftige Gewinne gebildet, die neben der Marktlage und der erwarteten zukünftigen Unternehmensperformanz auch von der Fähigkeit der Regierung abhängen, eine glaubwürdige Privatisierungspolitik durchzusetzen (*Perotti* 1995; *Jones u.a.* 1999).

Die Messung der Privatisierungsintensität anhand der Transaktionen pro Jahr (*Brune u.a.* 2003) blendet hingegen den ökonomischen Gegenwert der Transaktion aus. *Bortolotti u.a.* (2001) untersuchen die Anzahl privater und öffentlicher Verkäufe in Relation zu den gelisteten heimischen Unternehmen. Doch auch hier liegt der Fokus auf der reinen Anzahl an Transaktionen anstatt auf dem Privatisierungsvolumen. Im Gegensatz dazu gewichten *Bortolotti u.a.* (2003) jede Transaktion mit ihrem Anteil am gesamten Privatisierungserlös bevor die einzelnen Transaktionen pro Jahr und Land aufsummiert werden. Schließlich wird materielle Privatisierung auch über Veränderungen des Staatsanteils an öffentlichen Unternehmen gemessen (*Fink/Schneider* 2004; *Häge/Schneider* 2004; *Schneider u.a.* 2005). Dieser Indikator bildet lediglich den Eigentümerwechsel ab, vernachlässigt dabei aber das Privatisierungsvolumen.

Neben Validitätsproblemen bei der Operationalisierung der abhängigen Variablen unterscheiden sich die Studien auch darin, inwieweit kritische statistische Probleme in den Schätzmethoden Berücksichtigung finden. Virulent sind hier etwa Endogenitätsprobleme, Trends in den Privatisierungsdaten und Heteroskedastizität. Ihre Vernachlässigung führt zu erheblichen Verzerrungen der Schätzergebnisse.

Funktionale Privatisierung

Neben der formellen und materiellen Privatisierung kann noch eine dritte Form der Privatisierung beobachtet werden: die funktionale Privatisierung. Im Rahmen einer funktionalen Privatisierung wird eine öffentliche Leistung (z.B. Müllentsorgung, Autobahnen) zwar weiterhin öffentlich *bereitgestellt*, aber durch eine private Unternehmung *produziert* und/oder *finanziert* (vgl. z.B. *Burgi* 1999; *Kämmerer* 2001: 23, 38-40; *Mayer* 2006, S. 19-21). Dabei trägt der Staat weiterhin die „Letztverantwortung“ (*Schuppert* 1997) für die adäquate Bereitstellung der jeweiligen Leistung durch die Privaten, die nicht selten aus öffentlichen Mitteln (z.B. durch Subventionszahlungen oder Steuervergünstigungen) unterstützt werden.

In der englischsprachigen Privatisierungsdiskussion wird das Phänomen der funktionalen Privatisierung zumeist als „Outsourcing“ oder „Contracting-Out“ von zuvor ausschließlich „In-House“ produzierten öffentlichen Leistungen bezeichnet (*Ferris/Graddy* 1986; *Lopez de Silanes u.a.* 1997; *Domberger/Jensen* 1997; *Guttman* 2002). Neben einer ausschließlich privaten Produktion öffentlicher Leistungen ist auch eine öffentlich-private Produktion möglich, wie sie etwa im Rahmen von Public-Private Partnerships (PPPs) und gemischwirtschaftlichen Unternehmen erfolgt (*European Commission* 2004; *Grimsey/Lewis* 2007; *OECD* 2008b).

Trotz Unterschieden im Detail werden die Begriffe funktionale Privatisierung, Outsourcing, Contracting-Out und Public-Private Partnership hier synonym verwendet.

Empirische Studien zur funktionalen Privatisierung sehen sich mit einem massiven Datenproblem konfrontiert. Zwar gibt es zahlreiche Länderfallstudien, die Arrangements funktionaler Privatisierung (z.B. Contracting-Out, PPP) beschreiben und unter Verweis auf plausible Faktoren (z.B. fiskalischer Druck; Parteienpräferenzen) erklären (siehe z.B.

DIFU 2005; *Hodge/Greve* 2005; *Yescombe* 2007; *Grimsey/Lewis* 2007; *Sack* 2009). International vergleichende Analysen zu den Bestimmungsgründen funktionaler Privatisierung in der OECD-Welt fehlen jedoch gänzlich. Auf Basis einer Metastudie der *OECD* (2008b: Kap. 2) kann lediglich festgestellt werden, dass der Verbreitungsgrad funktionaler Privatisierung in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich angestiegen ist. Am besten dokumentiert ist die Entwicklung derzeit für Großbritannien.

Die insgesamt problematische Datenlage dürfte zwei Ursachen besitzen. Zum einen fehlt angesichts der beschriebenen Vielfalt an Konzepten eine einheitliche Definition, die eine konsistente Messung und einen internationalen Vergleich funktionaler Privatisierung ermöglichen würde (*OECD* 2008b, S. 33). Zum anderen sind funktionale Privatisierungen vorrangig auf der subnationalen Ebene angesiedelt, wodurch enorme Ressourcen für die Erstellung einer internationalen Datenbank aufzuwenden sind.

Insofern verwundert es kaum, dass vergleichende empirische Analysen lediglich für die sub-nationale Ebene einzelner Länder, allen voran die USA, vorliegen. Die amerikanischen Studien haben auf der Basis von Umfragedaten die Determinanten funktionaler Privatisierung in Städten, Landkreisen und Bundesstaaten untersucht (*Ferris/Graddy* 1986; *Lopez de Silanes u.a.* 1997; *Kodrzycki* 1998; *Boyne* 1998; *Brudney u.a.* 2005). Diese Untersuchungen sind in Tabelle 3 dargestellt. Stellvertretend sollen kurz zwei Pionierstudien vorgestellt werden.

Am Beispiel von Krankenhäusern, Bibliotheken, der Feuerwehr und anderen Dienstleistungen haben *Lopez de Silanes u.a.* (1997) für ein Sample von 3042 US-Landkreisen untersucht, welche Faktoren die Entscheidung zwischen zwei Formen der Leistungsproduktion ("In-House by Government Employees" versus "Contracting-Out to Private Suppliers") beeinflusst haben. Demnach haben Gesetze zur Vermeidung von politischer Patronage und Korruption sowie Gesetze zur Ausgabenkontrolle Contracting-Out begünstigt. Starke Gewerkschaften haben hingegen die funktionale Privatisierung tendenziell gebremst. *Brudney u.a.* (2005) legten die erste empirische Studie über die Contracting-Out-Aktivitäten der 50 US-Bundesstaaten vor. Während politische Variablen wie die parteipolitische Färbung der Regierung und die Macht der öffentlichen Beschäftigten keinen statistisch signifikanten Einfluss auf das Ausmaß des Contracting-Out ausüben, begünstigt fiskalischer Problemdruck funktionale Privatisierung.

Insgesamt sind die empirischen Befunde gerade im Hinblick auf politische Einflussfaktoren widersprüchlich. Ein höheres Maß an Übereinstimmung besteht dahingehend, dass fiskalische Zwänge funktionale Privatisierung anstoßen.

Tabelle 3: Empirische Studien zu den Determinanten funktionaler Privatisierung

Autoren	Privatisierungs-Indikator(en)	Sample	Zeit-raum	Design	Determinanten (signifikant)
Lopez de Silanes u.a. (1997)	Produktion der Dienstleistung via Contracting-Out (ja/nein) in 1987	3042 US-Landkreise (Survey Daten)	1987	Querschnitt	<i>Anti-Korruptionsgesetze:</i> Leistungsbezogene Personaleinstellung (+) Wettbewerbliche Ausschreibung und andere Einkaufsstandards (+) Verbot politischer Aktivitäten für öffentliche Beschäftigte (+) <i>Arbeitsmarktgesetze und -situation:</i> Streikverbot für öffentliche Beschäftigte (+) Gewerkschaftsanteil öffentlich Beschäftigter (–) Arbeitslosenquote im Landkreis (–) Lohnvorteil öffentlicher Beschäftigter gegenüber Beschäftigten im

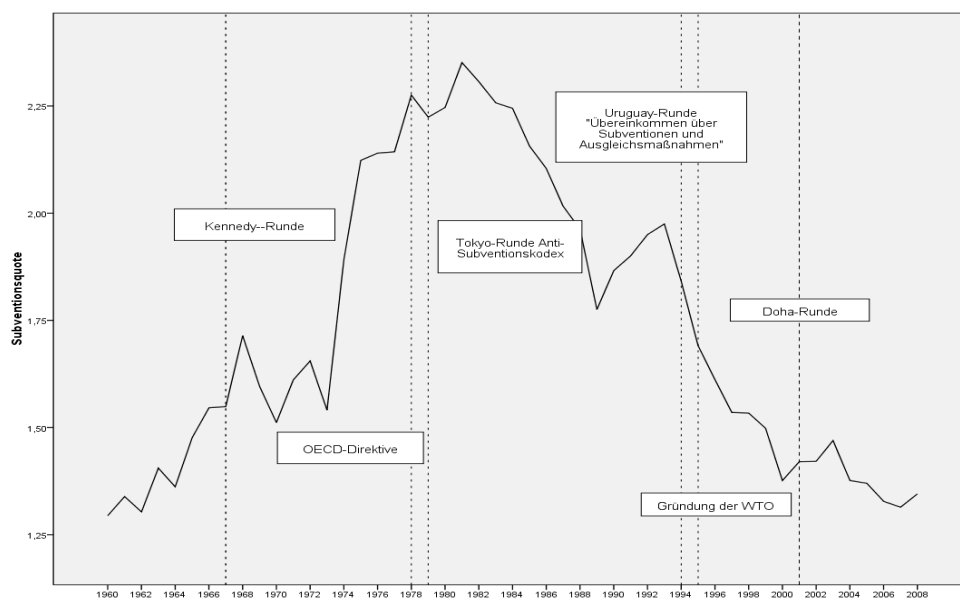
Autoren	Privatisierungs-Indikator(en)	Sample	Zeit-raum	Design	Determinanten (signifikant)
					Privatsektor (+) <i>Gesetzliche Budgetrestriktionen:</i> Verbot kurzfristiger Verschuldung (+) Gesetzliche Verschuldungsgrenze (+) Verpflichtung zu ausgeglichenem Haushalt (–) Verbot Bail-Out durch Bundesstaat (+) <i>Policy-Präferenzen:</i> Stimmenanteil Republikaner bei Gouverneurswahlen (+)
Lopez de Silanes u.a. (1997)	Wechsel zu Contracting-Out (von 1987 zu 1992)	3042 US-Landkreise (Survey-Daten)	1992	Querschnitt	Wettbewerbliche Ausschreibung und andere Einkaufsstandards (+) Streikverbot für öffentliche Beschäftigte (+) Verbot kurzfristiger Verschuldung (+) Stimmenanteil Republikaner bei Gouverneurswahlen (+)
Kodrzycki (1998)	Wechsel zu Contracting-Out (von 1987 zu 1992)	750 US-Gemeinden (Survey-Daten)	1987, 1992	Querschnitt	Anzahl privat ausgeschriebener Dienstleistungen in 1987 (+) Veränderung Gesamtzahl bereitgestellter Dienstleistungen 1987-1992 (+) Ausgaben privater Haushalte für Grunddienste (Polizei, Feuerwehr) relativ zum Haushaltseinkommen 1987 (–) Prozentuale Veränderung Pro-Kopf-Haushaltsausgaben für Grunddienste 1987-1992 (–)
Boyne (1998)	Meta-Analyse auf der Basis von 12 quantitativen, zwischen 1981 und 1996 veröffentlichten Studien zu den Determinanten von Contracting-Out auf der subnationalen Ebene in den USA				<i>Fiskalischer Druck:</i> Anteil Steuern an Gesamteinnahmen (+ in 4 Studien, – in 2 Studien) Steuerbegrenzungen („tax limits“) (+ in 6 Studien, – in 1 Studie) Ausmaß des Finanzausgleichs (+ in 3 Studien, – in 1 Studie) <i>Größe der Jurisdiktion:</i> Einwohnerzahl (+ in 6 Studien, – in 4 Studien) Großstadt-Status (+ in 4 Studien, – in 3 Studien) <i>Sozio-demographische Faktoren:</i> Einkommen der Bevölkerung (+ in 3 Studien, – in 1 Studie) %-Anteil Arme (+ in 0 Studien, – in 3 Studien) %-Anteil Schwarze (+ in 3 Studien, – in 1 Studie) %-Anteil Ältere (+ in 1 Studie, – in 2 Studien) <i>Einfluss der öffentlich Beschäftigten</i> Öffentliche Bedienstete pro Einwohner (+ in Studien, – in 6 Studien) Gewerkschaftlicher Organisationsgrad (+ in 3 Studien, – in 5 Studien) Öffentliche Arbeitskosten (+ in 2 Studien, – in 1 Studie)
Pallesen (2004)	Prozentanteil Contracting-Out an Gesamtausgaben der Kommune	275 Dänische Kommunen	1985-1997	Panel; jährliche Querschnitte; Zeitreihen	Wirtschaftliche Situation der Kommune gemessen an Steuerbasis (+) Gemeindegröße gemessen an Einwohnerzahl (–) Gemeinde in Metropolregion Kopenhagen (–)
Brudney u.a. (2004)	Prozentanteil Contracting-Out am Gesamthaushalt der öffentlichen Behörde	1175 Behörden aus 50 US-States (Survey-Daten)	1998	Querschnitt	Einstellung Behördenleiter zu staatlicher Budgetexpansion (+) Positive Erfahrungen (in punkto Kosten, Qualität) mit Contracting-Out in Vergangenheit (+)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Staatswandel in der Finanzierung: Subventionsabbau

Durch die Gewährung von Subventionen war der Staat in der Nachkriegszeit auch ein wichtiger Geldgeber für Unternehmen. Aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften beeinträchtigen Subventionen (mit Ausnahme von Pigou-Subvention) den Marktmechanismus und führen daher zu Wohlfahrtsverlusten (Rodrik 1987). Die Existenz von Subventionen wird in der polit-ökonomischen Literatur daher häufig auf opportunistisches Verhalten politischer Akteure zurückgeführt (Houthakker 1972; Rodi 2000; Zahariadis 2008). Subventionen besitzen auch eine internationale Dimension, da sie den internationalen Handel verzerren können (Bruce 1990). Generell verschaffen Länder ihren heimischen Produzenten einen Vorteil, wenn sie unilateral Subventionen gewähren. Weil aber alle Länder einen derartigen Anreiz besitzen und ein unilateraler Subventionsabbau einen positiven externen Effekt für alle Subventionsgeberländer erzeugt, entsteht ein Gefangenendilemma, das einem Subventionswettlauf Vorschub leistet (Bruce 1990). Seit den 1960er Jahren versucht daher die Staatengemeinschaft diesem Dilemma durch internationale Übereinkommen zum Subventionsabbau zu begegnen. Grafik 3 zeigt die Entwicklung der Subventionsquote seit 1960 in 21 OECD-Ländern sowie die wichtigsten internationalen Anti-Subventionsübereinkommen.

Grafik 3: Industriesubventionen in % des BIP in 21 OECD Ländern, 1960-2008



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der OECD-Economic Outlook Database (OECD 2008a) ergänzt durch den OECD-Economic Outlook Nr. 63 (Juni 1998) für die fehlenden Beobachtungen der Jahre 1960-1970.

Wie in Grafik 3 zu sehen ist, kam es nach einem kontinuierlichen Anstieg der Subventionsquote ca. im Jahr 1980 zu einer Trendwende. Seitdem ist ein starker Subventionsabbau zu beobachten (Obinger/Zohlnhöfer 2007), wenngleich Subventionen alles andere als

verschwunden sind. Zudem verdeckt diese Abbildung auch beträchtliche länderspezifische Varianzen. So spielten Subventionen in den englischsprachigen Ländern im Vergleich zu den nordischen Ländern traditionell eine geringe Rolle.

Eine Reihe international vergleichender Studien hat die Determinanten für die unterschiedlichen nationalen Subventionsvolumina untersucht, wobei die umfassendste Studie von *Zahariadis* (2008) vorgelegt wurde, der die Unterschiede in der Gewährung von Beihilfen in EU-Ländern aus dem Zusammenwirken von Globalisierung, Faktorspezifitäten, der Macht von Interessengruppen und politischen Institutionen erklärt und zudem zwischen verschiedenen Beihilfeformen differenziert.

Im Hinblick auf politische Faktoren finden *Zahariadis* (1997) und *Obinger/Zohlnhöfer* (2007) einen positiven Einfluss von Linksparteien auf die Subventionsquote. *Garrett* (1998) zeigt wiederum, dass die Kombination aus hoher Außenhandelsöffnung und Linkskorporatismus zu höheren Subventionsausgaben führt. Globalisierung führt demnach zu einem Kompensationsbedarf, der in linksregierten Ländern mit korporatistischem Systemen der Interessenvermittlung in Form von Subventionen auch gestillt wird. *Verdier* (1995) identifiziert differenzierte Parteieneffekte. Demnach subventionieren rechtsgerichtete Regierungen bevorzugt kapitalintensive Sektoren, während linke Regierungen primär arbeitsintensive Bereiche mit Subventionen unterstützen. In Bezug auf die Veränderung der Subventionsquoten finden *Obinger/Zohlnhöfer* (2007), dass bürgerliche Parteien in den 1980er Jahren den Subventionsabbau stärker vorangetrieben haben als linke Parteien. Für die 1990er Jahre sind hingegen keine Parteidifferenzen mehr erkennbar. Auch *Zahariadis* (2002) kann für die 1990er Jahre keinen Parteieneffekt feststellen.

Eine zentrale Hypothese der Politischen Ökonomie, wonach Politiker mittels Subventionen ihre Wiederwahl sichern wollen, findet keine Bestätigung (*Aydin* 2007). *Verdier* (1995) findet jedoch einen Einfluss der politischen Wettbewerbsintensität auf die Subventionsstruktur. Je geringer politischer Wettbewerb ist, desto eher werden Subventionen nur an bestimmte Sektoren bzw. Partikularinteressen ausgeschüttet. *Zahariadis* (2005) kommt diesbezüglich zu gegensätzlichen bzw. differenzierten Befunden. Der politische Wettbewerbsgrad variiert in Abhängigkeit der Handelsbilanz: Die Kombination aus einem Handelsdefizit und geringem Wettbewerbsgrad treibt die sektorspezifischen und allgemeinen Subventionen in die Höhe, reduziert jedoch die regionalen Subventionen.

In Bezug auf politische Institutionen finden *Obinger/Zohlnhöfer* (2007) den von der Vetospielertheorie erwarteten Status Quo-Bias, da eine hohe Zahl von institutionellen Vetopunkten den Ausbau und den Rückbau von Subventionen bremst. Deshalb weisen Länder mit vielen Vetospielern seit den 1990er Jahren, in denen Subventionsabbau auf der politischen Agenda stand, auch höhere Subventionsquoten auf. Auch *Zahariadis* (2008) findet einen positiven Effekt von institutionellen Vetopunkten auf das Subventionsniveau zwischen 1992 und 2004.

Einige Studien identifizieren signifikante Effekte von Interessengruppen und Systemen der Interessenvermittlung. So besitzen Gewerkschaften in Ländern mit korporatistischer Interessenvermittlung direkten Zugang zur Politikgestaltung, was dazu führt, dass in diesen Ländern verstärkt Industriesubventionen gezahlt werden (*Garrett* 1998; *Zahariadis* 2002, 2008; *Obinger/Zohlnhöfer* 2007). Mächtige Produzentenlobbys treiben die Subventionen ebenfalls in die Höhe (*Zahariadis* 2008).

Zahariadis (2001, 2008) rückt Faktorspezifitäten und damit wirtschaftliche Strukturvariablen als Erklärung für das Subventionsniveau in den Mittelpunkt. Darunter versteht

er die „costs incurred from moving factors (assets) across industries“ (*Zahariadis* 2001, S. 604). Da Produzenten mit hoher Faktorspezifität hohe globalisierungsbedingte Anpassungskosten zu tragen haben, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen, bildet sich eine starke Lobby für Subventionen zur Aufrechterhaltung bestehender wirtschaftlicher Strukturen. Politiker reagieren auf diese Nachfrage (die wiederum über Institutionen kanalisiert wird) dann, wenn die Faktoreigner über hinreichende Ressourcen für kollektives Handeln verfügen. Die empirischen Befunde unterstützen prinzipiell diese These, enthüllen aber große Unterschiede in Abhängigkeit des Subventionstyps.

Einige Studien finden einen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Problemlagen und der Subventionstätigkeit. Hier spielt offenkundig die finanzielle Situation der öffentlichen Hände eine Rolle. Ein hohes Budgetdefizit und eine hohe schuldenbedingte Zinsbelastung führen zu einem Rückgang der Industriesubventionen (*Zahariadis* 2002; *Obinger/Zohlnhöfer* 2007). Unklar sind die Befunde im Hinblick auf Arbeitslosigkeit. Während *Garrett* (1998) einen negativen und *Aydin* (2007) einen positiven Einfluss auf Subventionszahlungen finden, stellen *Zahariadis* (1997, 2008) und *Obinger/Zohlnhöfer* (2007) keinen signifikanten Effekt fest. Abgesehen von *Garrett* (1998, S. 80) können mehrere Studien keinen Effekt des Wirtschaftswachstums identifizieren (*Zahariadis* 2008, S. 107; *Obinger/Zohlnhöfer* 2007).

Angesichts des Subventionskürzungswettlaufs seit 1980 überrascht es wenig, dass auch das Politikerbe der Vergangenheit insofern eine Rolle spielt, als in Ländern mit hohen Subventionsquoten auch die stärksten Kürzungen zu beobachten sind (ebd.).

Der Effekt von internationalen Faktoren ist theoretisch umstritten. Internationaler Konkurrenzdruck im Zuge der Globalisierung kann zum einen eine höhere Nachfrage nach Protektionismus und damit Subventionen bewirken. Zum anderen ist es plausibel, dass höherer Wettbewerb, internationale Antisubventionsvereinbarungen oder das EU-Beihilferegime den Druck auf Regierung in Richtung Subventionsabbau verstärken. Erstaunlicherweise wurde bislang der Einfluss der internationalen Abkommen und des EU-Beihilferegimes nicht systematisch untersucht. *Zahariadis* (2002), *Obinger/Zohlnhöfer* (2007) und *Aydin* (2007) haben lediglich eine EU-Dummy getestet und nur *Aydin* findet einen signifikanten negativen Effekt einer EU-Mitgliedschaft. Potenzielle Effekte der Globalisierung wurden mit Ausnahme von *Zahariadis* (2008) ausschließlich über die Handelsbilanz oder die Außenhandelsöffnung abgebildet. Die Befunde sind zudem außerordentlich inkonsistent. *Zahariadis* (2008) vermutet, dass die Effekte der Globalisierung innenpolitisch gefiltert werden und in Abhängigkeit der Wirtschaftsstruktur variieren. Er belegt dies, indem er verschiedene Interaktionseffekte zwischen Globalisierungsindikatoren und politischen und wirtschaftsstrukturellen Stellgrößen schätzt. Seine Schlussfolgerung lautet: „Globalization has a differential impact on subsidies depending on particular configurations in the domestic policy process“ (*Zahariadis* 2008, S. 113).

Ähnlich zu den Studien über materielle Privatisierung bestehen zwischen den Untersuchungen große Unterschiede in Bezug auf das gewählte Sample und Forschungsdesign sowie die Ausgereiftheit der Methoden der Datenanalyse. *Verdiers* Befunde basieren beispielsweise lediglich auf simplen bivariaten Regressionen, während *Aydin* (2007) auf Kontrollvariablen gänzlich verzichtet.

Tabelle 4: Empirische Studien über die Determinanten der Subventionen

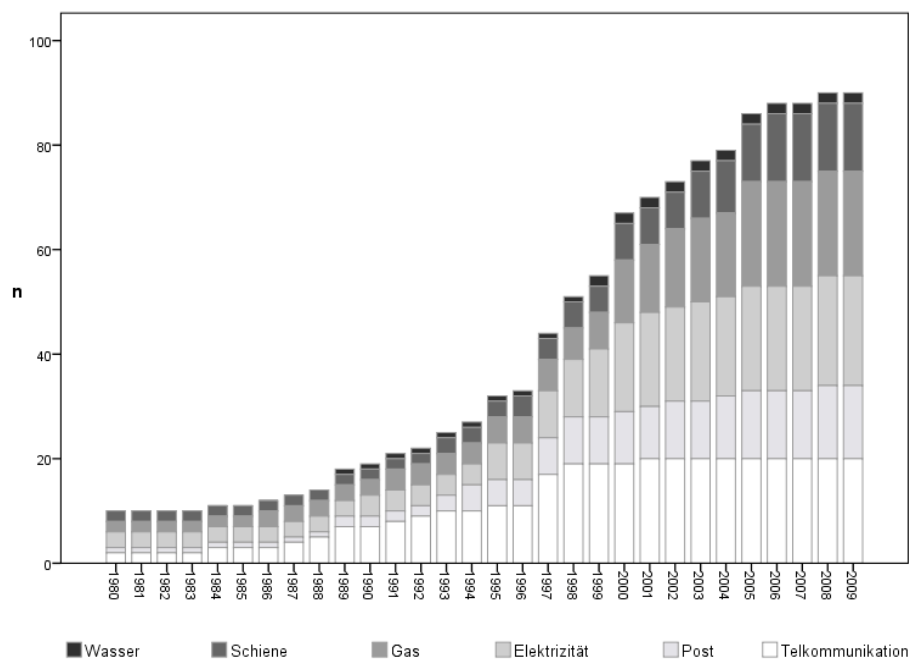
Autoren	Subventionsindikator	Sample	Zeitraum	Design	Determinanten (signifikant)
Verdier (1995)	Subventionen differenziert nach Typ und Zweck	21 OECD Länder	1986-1989	Querschnitt	Linksregierung (+): arbeitsintensive Sektoren, (-): kapitalintensive Sektoren und vice versa Politische Konkurrenz beeinflusst Subventionstyp: Geringer politischer Wettbewerb begünstigt Subventionierung von partikularen Interessen
Zahariadis (1997)	Gesamte Beihilfen in % des BIP sowie 4 Subventionsinstrumente (Haushaltsausgaben, Steueranreize, Kredite und Zuwendungen) in % des BIP (jeweils Niveau)	9 EG Länder	1981-1986	Panel	<i>Gesamte Beihilfen</i> : Linksregierung (+) <i>Haushaltsausgaben</i> : Handelsdefizit (-) <i>Steueranreize</i> : Handelsdefizit (+) <i>Kredite</i> : Wahlzeitpunkt (+)
Garrett (1998)	Industriesubventionen in % des BIP	14 OECD Länder	1966-1990	Panel	Wirtschaftswachstum (-) Arbeitslosigkeit (-) Linkskorporatismus (-) Handelsoffenheit x Linkskorporatismus (+)
Zahariadis (2001)	Industriesubventionen a) sektoral b) allgemein c) regional	13 OECD-Länder	1990-1993	Panel	<i>Allgemeine und sektorale Subventionen</i> : Sachkapitalbasierte Spezifität (+ [kurvilinear]), Exporte in % zu Importe (+) <i>Horizontale Subventionen</i> : Humankapitalbasierte Spezifität (-), Exporte in % zu Importe (-)
Zahariadis (2002)	Industriesubventionen in % des BIP	12 europäische Länder	1990-1993	Panel	Korporatismus (+) Budgetdefizit (-)
Zahariadis (2005)	Industriesubventionen a) sektoral b) allgemein c) regional	13 OECD Countries	1990-1993	Panel	<i>Sektorspezifische Subventionen</i> : Geringer politischer Wettbewerb (-), Handelsdefizit (+), geringer politischer Wettbewerb x Handelsdefizit (+) <i>Regionale Subventionen</i> : Handelsdefizit (+), Außenhandelsöffnung (+), geringer politischer Wettbewerb x Handelsdefizit (-) <i>Allgemeine Subventionen</i> : geringer politischer Wettbewerb x Handelsdefizit (+)
Aydin (2007)	Industriesubventionen in % des BIP	16 OECD Countries	1989-1995	Panel	Arbeitslosigkeit (+) Wahlzeitpunkt (-) Außenhandelsöffnung (-) EU-Mitgliedschaft (-)
Obinger/ Zohlnhöfer (2007)	Industriesubventionen in % des BIP	20 OECD Länder	<i>Niveau</i> 1980, 1990, 2004 <i>Veränderung</i> verschiedene Perioden 1980-1990, 1990-2004, 1980-2004	Querschnitt (verschiedene Perioden)	<i>Niveau</i> : Linksregierung (+), Korporatismus (+), Vetopunkte (+/-) Subventionsquote in der Vorperiode (+) <i>Veränderung</i> (Abbau): Rechtsregierung (+ [1980er Jahre]), Vetopunkte (-), Zinsbelastung (+); Subventionsquote am Beginn (+); Korporatismus (-)
Zahariadis (2008)	Beihilfen in % des BIP	14 EU Länder	1992-2004	Panel	Arbeitsspezifität (+) Interessengruppenmacht (+) Handelsoffenheit (+) Portfolio Investitionen (-) Pluralismus (-)/Korporatismus (+) Vetopunkte (+) diverse Interaktionseffekte

Quelle: eigene Zusammenstellung

Staatswandel in der Regulierung

Während in den bislang diskutierten Dimensionen unternehmerischer Tätigkeiten ein eindeutiger Rückzug des Staates beobachtet werden kann, lässt sich im Bereich der Netzwerksektoren ein Wandel von Staatsintervention feststellen, da die (Teil-)Privatisierung der öffentlichen Unternehmen von einer stärkeren Regulierung begleitet wurde. In der Literatur wird dieser Wandel als Transformation vom positiven (bzw. keynesianischen Leistungsstaat) zum regulierenden Staat beschrieben (z.B. *Grande* 1994, 1997; *Majone* 1994, 1997; *Schuppert* 1997). Gleichzeitig veränderte sich die Regulierungsform: An die Stelle der Regulierung von Monopolmärkten trat die „Regulation-for-Competition“ (*Jordana/Levi-Faur* 2004: 1), also eine auf Marktschaffung und Wettbewerbsförderung zielende Regulierung. Zu diesem Zweck wurden sektorspezifische Regulierungsbehörden (oder „Independent Regulatory Agencies“, IRAs) geschaffen (*Gilardi* 2005), deren Anzahl sich seit den 1990er Jahren stetig erhöht hat (Grafik 4).

Grafik 4: Anzahl der Regulierungsbehörden in sechs Sektoren seit 1980

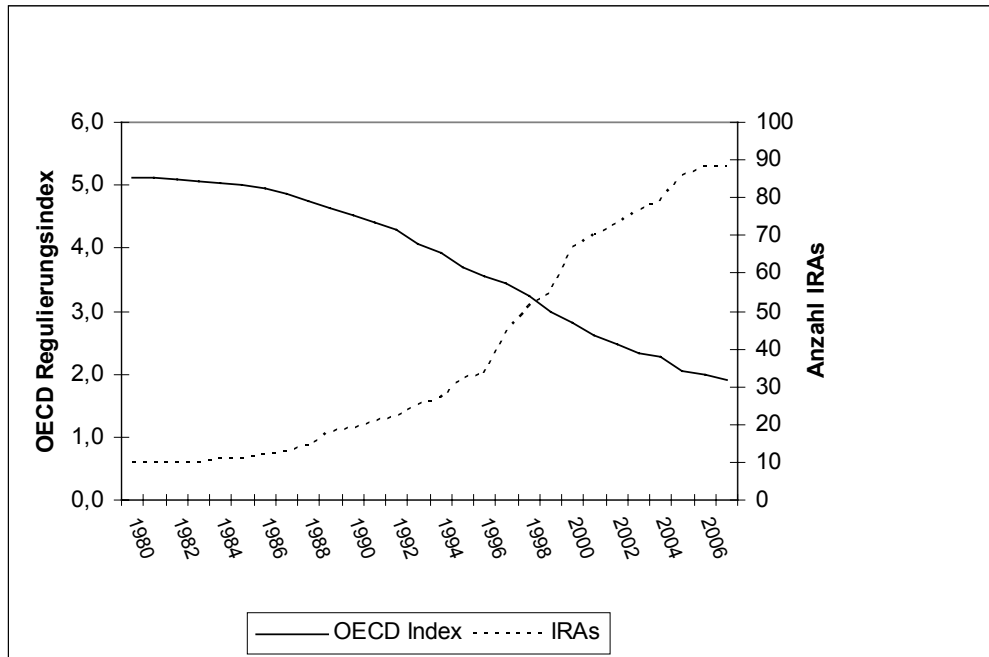


Anmerkung: Nationale Regulierungsbehörden in 21 OECD-Ländern (vgl. Grafik 1).

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Angaben der Regulierungsbehörden, offizieller nationaler Berichte sowie OECD und EU Darstellungen.

Die Transformation vom Leistungsstaat zum wettbewerbsfördernden Regulierungsstaat wird deutlich, wenn die Verbreitung von Regulierungsbehörden (IRAs) und die Entwicklung der Liberalisierung der Netzwerksektoren (gemessen am OECD-Regulierungsindex) im Vergleich betrachtet werden (Grafik 5).

Grafik 5: Marktliberalisierung und Re-Regulierung in den Netzwerksektoren seit 1980



Quelle: OECD-Regulierungsindex (Conway/Nicoletti 2006); Regulierungsbehörden (siehe Anmerkungen zu Grafik 4)

Der OECD-Regulierungsindex misst Wettbewerbsbeschränkungen (z.B. Marktzugangsbeschränkungen) in den Sektoren Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post, Schienenverkehr, Luftverkehr und Straßengüterverkehr. Die sektorspezifischen Teilindizes sowie der Gesamtindex können Werte zwischen null und sechs annehmen, wobei hohe Werte eine höhere Regulierungsintensität anzeigen. Grafik 5 zeigt, dass Wettbewerbsbeschränkungen (gemessen als Durchschnitt von sieben Sektoren in 21 OECD Ländern) seit den 1980er Jahren kontinuierlich abgebaut wurden. Dagegen ist die Anzahl der unabhängigen Regulierungsbehörden im gleichen Zeitraum von zehn auf fast 90 gestiegen. Diese Entwicklung kann auf die bekannte Kurzformel „Freer markets, more rules“ (Vogel 1996) gebracht werden.

Nur wenige international vergleichende quantitative Studien widmen sich den Ursachen für den Wandel des Staates zum Regulierungsstaat und den Bestimmungsfaktoren der Marktliberalisierung¹ (Tabelle 5). Høj u.a. (2006) sowie Siegel (2007) untersuchen die Entwicklung der Produktmarktregulierung zwischen 1975 und 2003 bzw. 1980 und 2003. Beide Studien verwenden als abhängige Variable den bereits vorgestellten OECD-Regulierungsindex (Conway/Nicoletti 2006). Gilardi (2005) untersucht hingegen die Ursachen für die Verbreitung von Regulierungsbehörden. Seine Studie umfasst 17 Länder (EU-15 plus Norwegen und Schweiz) und erstreckt sich auf sieben Sektoren (Telekommunikation, Elektrizität, Finanzmärkte, Wettbewerbspolitik, Lebensmittelsicherheit, Pharmazeutika und Umwelt).

Tabelle 5: Empirische Studien zu Regulierungsdimension

Autoren	Regulierungs-indikator	Sample	Zeitraum	Design	Determinanten (signifikant)*
Høj et al. (2006)	OECD-Regulierungsindex (ohne Staatsbesitz)	21 OECD-Länder	1975-2003	Panel	„Große“ Wirtschaftskrisen (- 4%) (Output Gap) (-) Amtszeit d. Regierung > 2 Jahre (-) Ausprägung der abhängigen Variablen in den 3 Haupthandelspartnerländern (+) (nicht in allen Schätzungen) Internationale Zollhindernisse (+) EU Binnenmarktprogramm (-) Altenquotient (-) (Old age dependency ratio) Staatsbesitz (+) (nicht in allen Schätzungen)
Siegel (2007)	OECD-Regulierungsindex	21 OECD-Länder	1980-2003	Querschnitt (2 Subperioden)	1980-1990: Politikerbe (-) (Catch-Down), konservative und bürgerliche Parteien (-) 1990-2003: Politikerbe (-) (Catch-Down)
Potrafke (2009)	OECD-Regulierungsindex	21 OECD-Länder	1979-2003	Panel	Linksparteien (+) Rechtsparteien (-) Politischer Wettbewerb (-)
	OECD-Regulierungsindex (ohne Staatsbesitz)	21 OECD-Länder	1979-2003	Panel	Rechtsparteien (-) Politischer Wettbewerb (-)
	OECD-Regulierungsindex (Marktzutrittsbeschränkungen)	21 OECD-Länder	1979-2003	Panel	Linksparteien (+) Rechtsparteien (-) Politischer Wettbewerb (-)
	OECD-Regulierungsindex (Staatsbesitz)	21 OECD-Länder	1979-2003	Panel	Linksparteien (+) Rechtsparteien (-) Politischer Wettbewerb (-)
Gilardi (2005)	Anzahl der Regulierungsbehörden (binär)	EU 15 + Norwegen und Schweiz	1950-2002	Event-History Analysis	<i>Politikgläubigkeit:</i> Finanzmärkte/Wettbewerb (+) (Nicht in allen Modellen) Privatisierung (+) Liberalisierung (+) Liberalisierung und Institutionen (-) Regierungsparteien und Liberalisierung (-) <i>Politische Unsicherheit:</i> Abwahlrisiko der Regierung (+) Abwahlrisiko der Regierung & Institutionen (-) <i>Europäisierung:</i> EU Direktive 97/51 (+) <i>Diffusionsprozess:</i> Existierende IRAs alle Sektoren (+) Existierende IRAs gleichen Typs (+) Existierende IRAs gleicher Bereich (+)

* Negative Vorzeichen bei Høj et al. (2006); Siegel (2007) und Potrafke (2009) deuten auf einen Abbau marktbeschränkender Regulierung hin. Dagegen signalisiert ein negatives Vorzeichen bei Gilardi (2005), dass die Wahrscheinlichkeit der Delegation von Aufgaben an eine IRA sinkt.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Høj u.a. (2006) finden mit Blick auf ökonomischen Problemdruck, dass stark rückläufige Wachstumsraten des BIP die Liberalisierung von Produktmärkten wahrscheinlicher machen. Siegel (2007) stellt hingegen keinen signifikanten Effekt des Wirtschaftswachstums auf die Regulierungsdichte fest. Ebenso wenig spielt die Höhe der Arbeitslosenquote für die Veränderung der Produktmarktregulierung eine Rolle (Høj u.a. 2006).

Relevanter scheinen die Regulierungsdichte am Beginn der Untersuchungsperiode und damit das Politikerbe der Vergangenheit zu sein. Siegel (2007) findet einen statistisch

signifikanten „Catch-Down“-Effekt: Staaten mit einem anfänglich hohen Regulierungsniveau haben besonders stark dereguliert.

In Bezug auf Parteieneffekte wird davon ausgegangen, dass linke Parteien eher auf marktbegrenzende Regulierungen setzen, während konservative und liberale Parteien auf eine Entfaltung der Marktkräfte, also Deregulierung, bauen. Tatsächlich finden sich vereinzelt Hinweise für die Gültigkeit der Parteidifferenzthese: Gerade konservative und liberale Parteien haben im OECD-Raum den Abbau von marktbegrenzenden Regulierungen in den 1980er Jahren angestoßen (Siegel 2007). In den 1990er Jahren sind hingegen keine Parteieneffekte mehr festzustellen. Potrafke (2009) identifiziert ähnliche Parteieneffekte: Konservative Regierungsparteien erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Deregulierung der Produktmärkte, während Linksparteien eher Marktregulierungen befürworten. Høj u.a. (2006) finden keine statistisch signifikanten Parteieneinflüsse. Sie zeigen allerdings, dass stabile Regierungen reformfreudiger sind.

Unter den Schlagwörtern „Regulatory Capture“ (z. B. Stigler 1971) und „Rent Seeking“ wird in der Literatur die Relevanz von Interessengruppen für Regulierungsergebnisse betont. Dabei wird Regulierung als handelbares Gut betrachtet, das von verschiedenen Lobbygruppen nachgefragt wird. Verschiedene empirische Studien konnten tatsächlich einen signifikanten Einfluss von Interessengruppen auf Regulierungsergebnisse feststellen, so z.B. Tanguay u.a. (2004) für den Bereich der Umweltpolitik, Delorme u.a. (1992), Knittel (2006), Upadhyaya/Mixon (1995) für den Bereich Energie und Duso (2005) für den Bereich Mobilfunk.

Internationale Einflüsse stehen im Zentrum vieler empirischen Studien der letzten Jahre. Vor allem die Schaffung des Binnenmarktes und die Forcierung des europaweiten Wettbewerbs hätten in Europa die Transformation des Staates zum Regulierungsstaat wesentlich angestoßen (Majone 1997; Moran 2001). Høj u.a. (2006) zeigen in ihrer quantitativen Studie, dass diese Faktoren tatsächlich zum Abbau wettbewerbsbeschränkender Regulierung beigetragen haben. Indes betonen Fallstudien, dass europäische Liberalisierungs- und Regulierungsdirektiven den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum einräumen, sodass die europäischen Regulierungsvorgaben sich erst im nationalen Politik- und Institutionengefüge konkretisieren und damit zu nationalen und sektoralen Besonderheiten in der Ausgestaltung des Regulierungsrahmens führen (z.B. Genoud u.a. 2004; Müller 2002; V. Schmidt 2002; Thatcher 2001). Allerdings sind die Effekte europäischer Rahmenvorgaben auf nationale Politikentscheidungen auch umstritten. Beispielsweise gehen Levi-Faur (2004) und Jordana u.a. (2006) davon aus, dass die EU im Bereich der Marktregulierung nur einen geringen Einfluss ausübte.

Neben der Europäisierung wird der wirtschaftlichen Globalisierung ein Einfluss auf nationalstaatliche Regulierungsstandards zugeschrieben, der bis hin zu einem regulatorischen Unterbietungswettbewerb reichen kann. Siegel (2007) findet zwar eine Konvergenz nach unten, kann aber keinen signifikanten Einfluss von Globalisierungsindikatoren feststellen. Im Gegensatz dazu finden einige vergleichende Fallstudien sehr wohl relevante Effekte der Globalisierung (Serot 2002). Wie auch im Fall der Europäisierung wird jedoch wieder die Filterwirkung nationalstaatlicher Politik betont (Humphreys/Padgett 2006; Müller 2002).

In Bezug auf die Entstehung und Verbreitung von Regulierungsbehörden findet Gilardi (2005) Indizien, dass die Garantie einer glaubwürdigen Politik ein wichtiges Motiv für die Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden bildete. Die Delegation von Regulierungsentscheidung an Experten garantiert zu einem gewissen Maße eine Politikbe-

ständigkeit auch in Zeiten politischer und ökonomischer Umbruchsituationen. Dadurch sollen private Investitionen in die liberalisierten Sektoren gelenkt werden. Ferner haben bestimmte EU-Direktiven die Delegation von Regulierungsbefugnissen an unabhängige Regulierungsbehörden beschleunigt, insbesondere im Telekommunikationsbereich. Schließlich ist die rasante Verbreitung von Regulierungsbehörden in den letzten beiden Dekaden einer Diffusion von „Best-Practice“-Institutionen geschuldet (*Gilardi 2005*).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Reihe vergleichender Fallstudien existiert, die sich mit der Transformation des Staates zum wettbewerbsorientierten Regulierungsstaat auseinandersetzen. Quantitative Studien haben dieses Thema hingegen bislang stark vernachlässigt oder nehmen nur Teilaspekte wie Marktliberalisierung oder Re-Regulierung in den Blick. Integrative Studien, die beide Aspekte verbinden, sind uns nicht bekannt.

4. Schlussfolgerungen

Aus dem Überblick über den Forschungsstand zum Wandel unternehmerischer Tätigkeiten des Staates können zwei zentrale Schlussfolgerungen gezogen werden. Zum einen, und wohl kaum überraschend, befindet sich der unternehmerisch tätige Staat in der OECD-Welt seit 1980 in erheblichem Maße auf dem Rückzug. Daraufhin deuten die Zunahme formeller, materieller und funktionaler Privatisierungen und der Abbau von Industriesubventionen. Lediglich im Bereich der Daseinsvorsorge sind nach erfolgter Liberalisierung und Privatisierung eine verstärkte Re-Regulierung und damit ein Staatswandel feststellbar. Insgesamt gibt es aber starke Indizien für eine Konvergenz „nach unten“, wenngleich die These eines „Race to the Bottom“ bislang nicht systematisch oder nur für Teilaspekte wie die Subventionen und Regulierungsdichte (*Obinger/Zohlnhöfer 2007; Siegel 2007*) geprüft wurde.

Angesichts der Fülle an Literatur überrascht es zum anderen, dass wir erhebliche Forschungslücken identifizieren konnten. Drei offene Flanken sind diesbezüglich zu nennen.

Erstens werden die drei zentralen Handlungsfelder des unternehmerisch tätigen Staates (Bereitstellung, Finanzierung, Regulierung) fast ausschließlich isoliert betrachtet. Selbst für die Bereitstellungsdimension gilt, dass die drei Privatisierungsformen (formell, materiell, funktional) in keiner einzigen Studie systematisch in der Zusammenschau analysiert wurden. Was gänzlich fehlt, ist eine integrative Betrachtung aller unternehmerischen Aktivitäten des Staates. Auch eine interdisziplinäre Zusammenarbeit findet kaum statt.

Zweitens mangelt es an breit angelegten international vergleichenden Studien. Dies gilt insbesondere für die formelle und funktionale Privatisierung. Diese Forschungslücke ist nicht zuletzt auf eine sehr unbefriedigende Datenlage zurückzuführen. Deshalb muss künftig in den Aufbau von neuen bzw. verbesserten Datensätzen investiert werden. Die Sozialwissenschaften dürfen sich nicht ausschließlich auf Sekundärdaten internationaler Organisationen stützen, sondern sind auch dazu aufgerufen, selbst zur Verbesserung der Datenlage beizutragen.

Drittens sind die Befunde der vorliegenden empirischen Studien teilweise inkonsistent und überdies wurden theoretisch relevante Einflussfaktoren empirisch nicht gezielt oder mit inadäquaten Methoden unter die Lupe genommen. Während es gesicherte Evidenz gibt, dass die nationalen Unterschiede in der Interventionsstaatlichkeit in der Nachkriegszeit in hohem Maße politisch determiniert waren, besteht weitaus weniger Überein-

stimmung über die Veränderungen seit den 1980er Jahren. Diese betrifft sowohl die Faktoren, die die Entstaatlichungspolitik angestoßen haben, als auch jene Bestimmungsgrößen, die üblicherweise für die Erklärung länderspezifischer Unterschiede herangezogen werden. Beispielsweise sind die Befunde zum Einfluss ökonomischer Problemlagen heterogen. Am ehesten spielt noch ein hoher fiskalischer Problemdruck für den Wandel des unternehmerisch tätigen Staates eine Rolle. Auch in Bezug auf politisch-institutionelle Determinanten besteht Klärungsbedarf. Hier gibt es Anzeichen, dass zwar Parteeffekte bestehen, diese aber im Zeitverlauf schwächer werden. Höchst widersprüchlich sind die Befunde für die Effekte der Globalisierung. Generell mangelt es an Studien, die internationale bzw. europäische Einflüsse auf die Transformation des Staates mit angemessenen Methoden und Indikatoren analysieren. Für die Aufklärung dieser Inkonsistenzen muss nicht nur methodisch nachgerüstet werden, sondern es werden auch bessere Daten und Indikatoren benötigt.

Anmerkung

- 1 Für einen Überblick zur Liberalisierungspolitik in entwickelten Demokratien vgl. *Höpner u.a.* (2009).

Literatur

- Aydin, Umut*, 2007: Promoting Industries in the Global Economy: Subsidies in OECD Countries, 1989 to 1995, in: *Journal of European Public Policy*, 14:1, S. 115-132.
- Belke, Ansgar/Baumgärtner, Frank/Setzer, Ralph/Schneider, Friedrich*, 2006: The Different Extent of Privatisation Proceeds in EU Countries: A Preliminary Explanation Using a Public Choice Approach, Hohenheim: Department of Economics, University of Hohenheim.
- Biais, Bruno/Perotti, Enrico*, 2002: Machiavellian Privatization, in: *American Economic Review*, 92: 1, S. 240-258.
- Blankart, Charles*, 1987: Limits to Privatization, in: *European Economic Review*, 31, S. 346-351.
- Boix, Carles*, 1997: Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments, in: *British Journal of Political Science*, 27:4, S. 473-96.
- Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico*, 2001: Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets, in: *Emerging Markets Review*, 2, S. 109-136.
- Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico*, 2003: Privatisation around the World: Evidence from Panel Data, *Journal of Public Economics*, 88, S. 305-332.
- Boycko, Maxim/Vishny, Robert/Shleifer, Andrei*, 1996: A Theory of Privatisation, in: *Economic Journal*, 106, S. 309-319.
- Boyne, George A.*, 1998: The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage In, Garbage Out, in: *Urban Affairs Review*, 34:1, S. 150-163.
- Bruce, Neil*, 1990: Measuring Industrial Subsidies: Some Conceptual Issues, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.
- Brudney, Jeffrey L./Fernandez, Sergio/Ryu, Jay E./Wright, Deal S.*, 2005: Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15:3, S. 393-419.
- Brune, Nancy E./Garrett, Geoffrey/Kogut, Bruce*, 2003: The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization, Los Angeles: UCLA International Institute Occasional Papers.
- Burgi, Martin*, 1999: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe: Staatsaufgabendogmatik, Phänomenologie, Verfassungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Conway, Paul/Nicoletti, Giuseppe*, 2006: Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights, Working Paper OECD Economic Department

- Delorme, Charles D/Kamerschen, David R./Thompson, Herbert G., 1992: Pricing in the Nuclear Power Industry: Public or Private Interest?, in: *Public Choice*, 73, S. 385-396.
- DIFU (*Deutsches Institut für Urbanistik*), 2005: Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Domberger, Simon/Jensen, Paul H., 1997: Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 13:4, S. 67-75.
- Duso, Tomaso, 2005: Lobbying and Regulation in a Political Economy: Evidence from the U.S. Cellular Industry, in: *Public Choice*, 122:3/4, S. 251-276.
- European Commission, 2004: Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels: Commission of the European Communities
- Ferris, James M./Graddy, Elisabeth, 1986: Contracting Out: For What? With Whom?, in: *Public Administration Review*, 46:4, S. 332-344.
- Fink, Simon/Schneider, Volker, 2004: Die Determinanten nationaler Privatisierungspfade. Parteipolitik, Globalisierungsdruck und institutionelle Rahmenbedingungen, in: *Schneider, Volker/Tenbücken, Marc*, (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt/New York: Campus, S. 209-40.
- Forsthooff, Ernst, 1938: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart: Kohlhammer
- Garrett, Geoffrey, 1998: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Genoud, Christophe/Finger, Matthias, Arentsen, Maarten, 2004: Energy Regulation: Convergence Through Multilevel Technocracy, in: *Finon, Dominique/Atle, Mitdtun* (Hrsg.): *Reshaping European Gas and Electricity Industries – Regulation, Markets and Business Strategies*, Amsterdam: Elsevier, S. 111-128.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan, 2008: Schupperts Staat. Wie beobachtet man den Wandel einer Formidee?, in: *Der Staat*, 47:3, S. 359-380.
- Gilardi, Fabrizio, 2005: The Institutional Foundation of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Europe. in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598, S. 84-101.
- Gramm, Christof, 2000: *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*, Berlin: Duncker und Humblot
- Grande, Edgar, 1994: The New Role of the State in Telecommunications, in: *Müller, Wolfgang C./Wright, Vincent* (Hrsg.): *The State in Western Europe – Retreat or Redefinition*, Ilford: Frank Cass, S. 138-157.
- Grande, Edgar, 1997: Vom produzierenden zum regulierenden Staat; Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung, in: *König, Klaus/Benz, Angelika* (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung*, Baden-Baden, S. 576-591.
- Grimsey, Darrin/Lewis, Marvyn K., 2007: *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Cheltenham: Edward Elgar
- Guttman, D., 2002: Privatisation, Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and the Evolving Law of Diffused Sovereignty, in: *OECD Journal on Budgeting*, 2:4, S. 85-154.
- Hernandez de Madrid, G. E. Luengo, 2007: *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law – Conflicts in International Trade Law*, New York: Kluwer Law International.
- Hodge, Graeme A./Greve, Carsten (Hrsg.), 2005: *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Hoj, Jens/Galasso, Vincenzo/Nicoletti, Giuseppe/Dang Thai-Thanh, 2006: An Imperical Investigation of Political Economy Factors Behind Strucural Reforms in OECD Countries, in: *OECD Economic Studies* 42:1, S. 87-136.
- Höpner, Martin/Petring, Alexander/Seikel, Daniel/Werner, Benjamin, 2009: Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme von zweieinhalb Dekaden marktschaffender Politik in entwickelten Industrieländern, in: *MPIfG Discussion Paper 09/07*, Köln: MPIfG.
- Humphreys, Peter/Padgett, Stephen, 2006: Globalization, the European Union, and Domestic Governance in Telecoms and Electricity, Governance, in: *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19:3, S. 383-406.

- Jones, Steven L./Megginson, William L./Nash, Robert C./Netter, Jeffry M., 1999: Share Issue Privatization as Financial Means to Political and Economics Ends, in: *Journal of Financial Economics*, 53, S. 217-253.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David, 2004: The Politics of Regulation in the Age of Governance, in: *Jordana, Jacint/Levi-Faur, David* (Hrsg.), *The Politics of Regulation – Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, S. 1-28.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David/Puig, Imma, 2006: The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19:3, S. 437-464.
- Kämmerer, Jörn A., 2001: *Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Knittel, Christopher, 2006: The Adoption of State Electricity Regulation – The Role of Interest Groups, in: *The Journal of Industrial Economics*, 54:2, S. 201-222.
- Kodrzycki, Yolanda K., 1998: Fiscal Pressures and the Privatization of Local Services, in: *New England Economic Review*, January/February, S. 39-50.
- König, Klaus, 1997: Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration, in: *Kickert, Walter* (Hrsg.), *Public Management Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 213-232.
- Lane, Jan-Erik, 1997: Why Public Joint Stock Companies? in: *König, Klaus/Benz, Angelika* (Hrsg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*, Baden-Baden: Nomos.
- Lane, Jan-Erik, 2000: *New Public Management*, London: Sage.
- Levi-Faur, David, 2004: On the “Net Impact” of “Europeanization” – The EU’s Telecoms and Electricity Regimes Between the Global and the National, in: *Comparative Political Studies*, 37:3, S. 3-29.
- Lopez de Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W., 1997: Privatization in the United States, in: *Rand Journal of Economics*, 28:3, S. 447-471.
- Lynn, Laurence, 2005: Public Management: A Concise History of the Field, in: *Ferlie, Ewan/Lynn, Laurence/Pollitt and Christopher* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe, in: *West European Politics*, 17:3, S. 76-101.
- Majone, Giandomenico, 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, in: *Journal of Public Policy*, 17:2, S. 139-167.
- Mayer, Florian, 2006: *Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates. Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Moran, Michael, 2001: The Rise of the Regulatory State in Britain, in: *Parliamentary Affairs*, 54, S. 19-34.
- Mühlenkamp, Holger, 2001: Rechtform, Trägerschaft und Effizienz öffentlicher Unternehmen – Eine Untersuchung der Auswirkungen formeller Privatisierungsmaßnahmen am Beispiel öffentlicher Theater mit Hilfe von Panel-Daten, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 24, S. 152-169.
- Mühlenkamp, Holger, 2006: Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 29, S. 390-417.
- Müller, Markus M., 2002: *The New Regulatory State in Germany*. Birmingham: The University of Birmingham University Press.
- Obinger, Herbert/Zohlnhöfer, Reimut, 2007: Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsausgaben in den OECD-Ländern seit 1980, in: *Swiss Political Science Review* 13: 2, S. 203-236.
- OECD, 2005a: *Corporate Governance of State-owned Enterprises. A Survey in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OECD, 2005b: *Modernising government*, Paris: OECD.
- OECD, 2008a: *Economic Outlook Dataset*, Paris: OECD.
- OECD, 2008b: *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, Paris: OECD.

- Ogus, Anthony, 2004: Regulation: Legal Form and Economic Theory, Oxford: Hart.
- Pallesen, Thomas, 2004: A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments, in: *Governance*, 17:4, S. 573-587.
- Perotti, Enrico C., 1995: Credible Privatization, in: *American Economic Review*, 85:4, S. 847-859.
- Perotti, Enrico C., Guney, Serhat, 1993: The Structure of Privatization Plans, in: *Financial Management* 22:1, S. 84-98.
- PIQUE, 2009: Privatisation of Public services and the Impact on Quality, Employment and Productivity. Summary Report, Vienna: PIQUE.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher/van Thiel, Sandra/Homburg, Vincent, 2007: New Public Management in Europe. Adaption and Alternatives, Basingstoke: Palgrave.
- Potrafke, Niklas, 2009: Does Government Ideology Influence Deregulation of Product Markets? Empirical Evidence from OECD-Countries, in: *Public Choice*. Online verfügbar unter: <http://www.springerlink.com/content/8236r1373833076w/fulltext.pdf>, Stand: 29.09.2009.
- Püttner, Günter, 1985: Die öffentlichen Unternehmen: ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft, Stuttgart: Boorberg.
- Rodi, Michael, 2000: Die Subventionsrechtsordnung: die Subvention als Instrument öffentlicher Zweckverwirklichung nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem innerstaatlichem Recht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rodrik, Dani, 1987: Policy Targeting with Endogenous Distortions: Theory of Optimum Subsidy Revisited, in: *Quarterly Journal of Economics* 102:4, S. 903-911.
- Sack, Detlef, 2009: Governance und Politics: Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Vivien, 2002: Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustments, in: *Journal of European Public Policy*, 9:6, S. 894-912.
- Schneider, Volker/ Häge Frank M., 2008: Europeanization and the Retreat of the State, in: *Journal of European Public Policy* 15:1, S. 1-19.
- Schneider, Volker/Fink, Simon/Tenbücken, Marc, 2005: Buying Out the State, in: *Comparative Political Studies*, 38:6, S. 704-727.
- Schneider, Volker/Häge, Frank, 2004: Hauptachsen staatlicher Redimensionierung. Die Rolle von Europäisierung und Globalisierung, In: *Schneider, Volker/Tenbücken, Marc* (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug: Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 275-313.
- Schneider, Volker/Tenbücken, Marc (Hrsg.), 2004: *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt a.M./New York: Campus
- Schuppert, Gunnar F., 1997: Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen“, in: *König, Klaus/Benz, Angelika* (Hrsg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation*, Rundfunk, Baden-Baden: Nomos, S. 539-575.
- Schuppert, Gunnar F., 2008: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit, in: *Der Staat*, 47:3, S. 325-358.
- Serot, Alexandre, 2002: When National Institutions do not Matter. The Importance of International Factors: Pricing Policies in Telecoms, in: *Journal of European Public Policy*, 9:6, S. 973-994.
- Siegel, Nico A., 2007: Moving beyond Expenditure Accounts: The Changing Contours of the Regulatory State, 1980-2003, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), *The Disappearing State? Retrenchment Realities in Age of Globalisation*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, S. 245-272.
- Stigler, George, 1971: The Theory of Economic Regulation, in: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2:1, S. 3-21.
- Storr, Stefan, 2001: Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Unternehmen in der Freiheits- und Gleichheitsdogmatik des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts, Tübingen: Mohr Siebeck
- Tanguay, Georges A./Lanoie, Paul/Moreau, Jerome, 2004: Environmental Policy, Public Interest and Political Market, in: *Public Choice*, 120(1/2), S. 1-2.

- Thatcher, Mark*, 2001: The National Politics of European Regulation: Institutional Reform in Telecommunications, in: Coen, David/Thatcher, Mark (Hrsg.), *Utilities Reform in Europe*, Huntington: Nova Science Publisher.
- Upadhyaya, Kamal P./Mixon, Franklin G.*, 1995: Regulatory Capture and the Price of Electricity: Evidence from Time Series Estimates, in: *International Journal of Social Economics*, 22:1, S. 16-23.
- Verdier, Daniel*, 1995: The Politics of Public Aid to Private Industry, in: *Comparative Political Studies*, 28:1, S. 3-43.
- Vogel, Steven*, 1996: *Freer Markets, More Rules*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Waffler, Bernd*, 2002: *Formalprivatisierung kommunaler Aufgaben zwischen Hierarchie, Kooperation und Vertrauen: eine Institutionenökonomische Analyse von Gesellschafts- und Vertragsrecht*, Frankfurt: Peter Lang.
- Yescombe, E.R.*, 2007: *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, London: Butterworth-Heinemann.
- Zahariadis, Nikolaos*, 1997: Why State Subsidies? Evidence from European Community Countries, 1981-1986, in: *International Studies Quarterly*, 41, S. 341-354.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2001: Asset Specificity and State Subsidies in Industrialized Countries, in: *International Studies Quarterly*, 45, S. 603-316.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2002: The Political Economy of State Subsidies in Europe, in: *Policy Studies Journal*, 30:2, S. 285.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2005: Policy Networks, Elections, and State Subsidies, in: *Review of Political Research*, 22:2, S. 115-131.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2008: *State Subsidies in the Global Economy*, New York: Palgrave.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert*, 2005: Ausverkauf des „Tafelsilbers“. Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46, S. 602-628.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder*, 2008: Partisan Politics, Globalization and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies 1990-2000, *Governance*, 21:2, S. 195-121.

Abschriften der Autoren:

Prof. Dr. Herbert Obinger, Zentrum für Sozialpolitik und Sfb 597, Universität Bremen, Parkallee 39, 28209 Bremen, hobinger@zes.uni-bremen.de

Prof. Dr. Stefan Traub, ZeS Bremen, 28209 Bremen, traub@uni-bremen.de

Andreas Etling, Sfb 597, Universität Bremen, Linzer Straße 9A, 28359 Bremen, andreas.etling@sfb597.uni-bremen.de

Dr. Karsten Mause, Sfb 597, karsten.mause@sfb597.uni-bremen.de

Carina Schmitt, Sfb 597, carina.schmitt@sfb597.uni-bremen.de

Katharina Schreeb, Sfb 597, kschreeb@uni-bremen.de

Philipp Schuster, Sfb 597, philipp.schuster@sfb597.uni-bremen.de

